

Stanisław Waltoś

PODSUMOWANIE

1. Uzasadnienie badania

Decyzja o przeprowadzeniu takiego badania oraz o jego sfinansowaniu przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji była wynikiem głębokiego przekonania, opartego na wstępnym, ale jednak bardzo gruntownym rozeznaniu stanu prawnego i praktyki sądowej, że w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku polski wymiar sprawiedliwości znajdował się w stanie coraz bardziej pogłębiającej się zapaści, a najbardziej dokuczliwym społecznie symptomem tego kryzysu była przewlekłość postępowania. Mimo podjętych kroków, mających na celu przyspieszenie postępowania, sądy polskie nadal rozpoznawały nieporównanie wolniej sprawy karne niż sądy w większości krajów europejskich. Trzeba było zatem szukać zarówno przyczyn spowolnienia procesu karnego, jak i podjąć próbę zaproponowania środków przyczyniających się do jego przyspieszenia. Takie poszukiwania, jeżeli mają być owocne, powinny poprzedzać wszechstronne i rzetelne studia teoretyczne, polegające na zapoznaniu się z literaturą i orzecnictwem, oraz badania prawnoporównawcze, w czasie których nacisk powinien być położony nie tylko na uzyskanie informacji o stanie prawnym, ale także i o funkcjonowaniu przepisów.

Jak już była mowa (*Wprowadzenie*), na podjęcie decyzji o przeprowadzeniu badań wpłynęła także tzw. wielka nowela przepisów postępowania karnego z 3 stycznia 2003 r., której głównym celem było uproszczenie i przyspieszenie procesu karnego. Chodziło o sprawdzenie za pomocą instrumentów badań empirycznych, czy i w jakim stopniu nowela ta wpłynęła na przyspieszenie postępowania. Niewątpliwą inspiracją do takich badań były również duże badania empiryczne, przeprowadzone w Niemczech w latach 90. XX w., na temat czasu trwania postępowania w sądach krajowych (Landgerichte), mimo że z góry wiadano, iż wyniki obu badań (polskich i niemieckich) będą tylko do pewnego stopnia porównywalne. Nawiązywanie do badań niemieckich w czasie przygotowywania badań polskich miało charakter bardziej metodologiczny niż merytoryczny.

Planując program badania sformułowano wiele bardziej szczegółowych pytań, zaczynając od pytań o szybkość postępowania przygotowawczego, postępowania sądowego, o fazy w obu stadiach, w których powstają opóźnienia, o czynniki je powodujące, a skończywszy na pytaniu – jakie przedsięwzięcia legislacyjne i organizacyjne mogą przeciwdziałać przewlekłości.

2. Organizacja badań – zaplanowanie, metoda, etapy, uczestnicy

Badanie zostało rozpoczęte w drugim półroczu 2003 r. i zostało zakończone w pierwszym półroczu 2007 r. Nieplanowane przedłużenie badania o 8 miesięcy spowodowało oczekiwanie na uprawomocnienie się wszystkich wylosowanych spraw z 2004 r.

Sekwencja badań była następująca: analiza teoretyczna problemu – badania prawnoporównawcze – badania statystyczne – badania empiryczne – wyciąganie wniosków z badania – propozycje *de lege ferenda* i organizacyjne.

Postanowiono przeprowadzić badanie maksymalnie wszechstronne pod względem metodologicznym, stosując wszystkie te metody, które mogłyby być użyteczne w poznaniu zakresu, istoty i przyczyn zjawiska przewlekłości oraz środków, jakimi można posłużyć się celem jego skutecznego zwalczania. Takimi metodami były: a) gruntowna analiza literatury (polskiej i zagranicznej) dotyczącej przedmiotu badania oraz w tym samym zakresie orzecznictwa sądowego krajowego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; b) opracowanie wspólnie z Instytutem Kryminologicznym Uniwersytetu w Heidelbergu ankiety wywiadu prawnoporównawczego i na podstawie ankiety zebranie materiału porównawczego, który stał się podstawą referatów przedstawionych na konferencji międzynarodowej w dniach 4 i 5 kwietnia 2004 r. w Krakowie; c) sporządzenie szczegółowego raportu o stanie prawnym w zakresie przewlekłości procesu karnego w Polsce i aktualnych środków jej zwalczania; d) wykonanie analizy statystycznej szybkości postępowania sądowego w sprawach karnych; e) zbadanie problematyki społecznych następstw przewlekłości postępowania; f) prawna analiza przepisów normujących skargę strony na przewlekłość postępowania, a następnie statystyczna analiza funkcjonowania tych przepisów; g) analiza akt sądów rejonowych w Krakowie i Katowicach, dotyczących spraw rozpoznanych w latach 2002 i 2004; badania te zostały wykonane na podstawie poważnie zmodyfikowanej ankiety opracowanej dla badań szybkości postępowania karnego prowadzonych w Uniwersytecie w Heidelbergu; h) wywiady z sędziami i prokuratorami w Berlinie; i) wywiady z policjantami, adwokatami

i prokuratorami w Katowicach i Krakowie; j) dyskusja z sędziami i prokuratorami w ramach tzw. *focus group*.

Skład liczbowy uczestników badania był bardzo obszerny. W części krajowej wzięło w nim udział siedmiu pracowników naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz dwóch sędziów w Krakowie, nie licząc dużego grona (6) osób wykonujących prace pomocnicze i klasyczne wykonawcze (wypełnianie ankiet, przeprowadzanie wywiadów, protokolowanie konferencji). Uczestnikami badań prawnoporównawczych było ponadto 12 pracowników naukowych różnych uniwersytetów zagranicznych (Argentyna, Austria, Hiszpania, Japonia, Niemcy, Rosja, Szwajcaria i Włochy) oraz sześciu sędziów i prokuratorów w Berlinie.

3. Merytoryczne wyniki badania

a) Konkluzje wynikające z **badń prawnoporównawczych**

Wszystkie raporty uzyskane w czasie badań wykazują, że problem utrzymania procesu w granicach rozsądnego terminu ma charakter uniwersalny. Różne są natomiast stopnie jego przekroczenia, rozmaity jest także arsenał środków stosowanych w walce z przewlekłością postępowania karnego. We wszystkich porządkach prawnych przedstawionych w raportach dominującą rolę w staraniach, aby postępowanie toczyło się bez uzasadnionej zwłoki, odgrywają dzisiaj umowy międzynarodowe, szczególnie te, dzięki którym powstały trybunały rozpoznające skargi indywidualne na naruszenie prawa konwencyjnego. Niezwykła jest tu rola orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opartego na art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przewlekłość procesu przestała być zatem od przeszło półwiecza problemem należącym wyłącznie do gestii jurysdykcji krajowych. Co więcej, już nie tylko ustawy karno-procesowe, ale i konstytucje zawierają przepisy żądające utrzymania racjonalnego tempa procesu. Wszędzie też obowiązują przepisy – w imię ochrony fundamentalnych praw człowieka – powstrzymujące proces przed przesadnym pośpiechem, który nie ma wiele wspólnego z docieraniem do prawdy.

Raporty informują, że rozmaite są nasilenia przewlekłości. W niektórych krajach uważa się, że aktualnie zadaniem sądów i prokuratorów jest raczej nie dopuścić do spowolnienia procesu, którego tempo uważa się za zadowalające (Austria, Niemcy, Szwajcaria), w innych przewlekłość stała się nie tylko problemem prawnym, ale i społecznym (Włochy, Polska i Hiszpania), oraz z różnym skutkiem i w rozmaitym nasileniu podejmuje się działania legislacyjne, a także organizacyjne zmierzające do poprawy sytuacji.

Coraz więcej jest krajów, w których pojawiają się przepisy przyznające prawo do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, zobowiązujące sądy do

utrzymania aresztu tymczasowego w określonych okresach, nakładające na sądy powinność rozpoznania sprawy na pierwszej rozprawie lub przynajmniej bez dokonywania dłuższych przerw w rozpoznawaniu. Nie są odosobnione przepisy uprawniające do oddalania wniosków dowodowych, zmierzających niewątpliwie do przedłużenia postępowania, do uzasadnienia wyroków w określonym terminie. Na baczną uwagę zasługują wszelkiego rodzaju odchylenia od zwyczajnego nurtu postępowania, mające na celu jego przyspieszenie. Okazuje się, że znane są one we wszystkich badanych porządkach prawnych. Konstruuje się zatem uproszczone formy postępowania przygotowawczego, upoważnia się organy procesowe do kończenia postępowania na zasadzie porozumień jeszcze w tym stadium, niekiedy pod warunkiem zobowiązania się do naprawienia szkody pokrzywdzonemu. W niektórych krajach przyspieszeniu postępowania służą postępowania nakazowe. Osobne miejsce zajmują szczególnie tryby postępowania sądowego, wśród których dużą rolę odgrywają postępowania konsensualne lub postępowania w drobnych sprawach, polegające na znacznym ich uproszczeniu. Porównania prowadzą do wniosku, że cały czas trzeba pamiętać o potrzebie utrzymania „złotego środka” między postulatami precyzyjnego dochodzenia do prawdy a nakazem szybkiego postępowania.

W badaniach prawnoporównawczych dużą rolę odegrały również dwa raporty przedstawiające problem przewlekłości procesu w świetle statystyk sądowych niemieckich (prof. Dietera Döllinga i dr. Christiana Laue, obaj z Uniwersytetu w Heidelbergu) i polskich (Wojciecha Dziubana, sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie), które razem wzięte prowadzą do konkluzji, że jeżeli w Niemczech postępowanie przed sądami rejonowymi (Amtsgerichte), a więc w sprawach raczej drobnych, trwa na ogół krócej niż przed sądami krajowymi, rozpoznającymi sprawy trudne, co jest zjawiskiem racjonalnie zrozumiałym, to w Polsce mieliśmy do czynienia z odwrotną sytuacją. Sądy rejonowe prowadziły z reguły dłuższe postępowanie niż sądy okręgowe.

b) Konkluzje wynikające z badania zakresu i stopnia intensywności oddziaływania na polskie ustawodawstwo i praktykę standardów międzynarodowych oraz instrumentów współpracy międzynarodowej w sprawach karnych

Badania te przebiegały w dwóch etapach. Przeprowadzał je prof. Piotr Hofmański. Pierwsze opracowanie stanowiło część polskiego raportu w badaniach prawnoporównawczych¹. Przedstawione zostało oddziaływanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – na podstawie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – na praktykę polskich sądów. Przełomowe znaczenie w orzecznictwie Trybunału miały dwie sprawy przeciw-

¹ P. Hofmański, *Kierunki i zalecenia w zakresie przyspieszania postępowania karnego* (w:) *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś i J. Czapska, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 19–33.

ko Polsce o przewlekłość postępowania. Obie oznaczały radykalną zmianę kierunku orzecznictwa. W pierwszym wyroku (bardzo krytycznie ocenionym przez Autora), *Jabłoński v. Polska*, Trybunał orzekł, że sprawa rozpoznawana w Polsce była prosta i nieskomplikowana (odpowiadało to prawdzie) i mimo autodestrukcyjnego zachowania aresztowanego oskarżonego, dążącego do uniemożliwienia jej rozpoznania, sąd polski powinien był doprowadzić do osądzenia oskarżonego. Trybunał tym samym odstąpił od poglądu, że zachowanie oskarżonego celowo dążącego do opóźnienia procesu stanowi okoliczność obiektywną, za którą nie można obciążyć państwa odpowiedzialnością. W drugim wyroku (*Kudła v. Polska*) Trybunał również po raz pierwszy w swoim orzecznictwie zażądał, aby Polska zapewniła swoim obywatelom możliwość rozpatrywania w kraju skarg na przewlekłość procesu. Pod wpływem tego wyroku została uchwalona ustawa z 17 czerwca 2004 r.

W drugim opracowaniu prof. P. Hofmański zajął się kwestią oddziaływania środków ukształtowanych w prawie międzynarodowym na szybkość procesu². Stwierdził, że wobec znacznych oporów ze strony państw członkowskich Unii Europejskiej, nadal traktujących prawo karne i proces karny jako objaw suwerenności państwa, znacznie skuteczniej przebiega wprowadzanie wspólnych instrumentów na podstawie decyzji ramowych niż prawa konwencyjnego. Mimo to zarówno zasada wzajemnego uznawania, jak decyzje sądowe w przedmiocie przepadku lub zabezpieczenia środka dowodowego, względnie europejskie nakazy aresztowania nie wykluczają nadal pewnej kontroli zasadności ich wykonania, co oczywiście znacznie osłabia ich bezpośrednią skuteczność. Faktem jednak jest, że środki te służą przyspieszeniu postępowania.

c) Konkluzje wynikające z **analizy stanu polskiego prawa karnego procesowego w zakresie szybkości procesu**

Analiza ta miała cztery wątki. **W pierwszym wątku przede wszystkim chodziło o przyjrzenie się dorobkowi piśmiennictwa i orzecznictwa sądowego** w okresie PRL (studium Sz. Majchera opublikowane w: *Zagubiona szybkość procesu karnego*³) oraz okresie Trzeciej Rzeczypospolitej (studium D. Szumiło-Kulczyckiej, opublikowane w: *Zagubiona szybkość procesu karnego*⁴). Siła akcentu i częstotliwość wypowiedzi zawsze informują o nasileniu problemu. Prawidłowość tę potwierdzały analizy dorobku piśmiennictwa i orzecznictwa w obu okresach. Okazuje się, że skoro szybkość postępowania karnego w epoce PRL nigdy nie stanowiła szczególnego problemu w praktyce wymiaru sprawiedliwości, choć zajmował się nią Sąd Najwyższy między innymi w głośnych „za-

² Rozdział pierwszy niniejszego raportu.

³ Sz. Majcher, *Zasada szybkości postępowania w piśmiennictwie i orzecznictwie okresu PRL* (w:) *Zagubiona szybkość procesu karnego...*, s. 163–187.

⁴ D. Szumiło-Kulczycka, *Zasada szybkości postępowania w piśmiennictwie i orzecznictwie okresu Trzeciej Rzeczypospolitej* (w:) *Zagubiona szybkość procesu karnego...*, s. 188–212.

leceniach kierunkowych”, to doktryna nie wykazywała nią wielkiego zainteresowania, mimo sformułowania po raz pierwszy zasady szybkości procesu. Szybkość procesu była wartością akcesoryjną, pomocną w realizacji celów procesu. Niektóre instytucje procesowe, mające na celu przyspieszenie postępowania, były ostro krytykowane w doktrynie, szczególnie postępowanie przyspieszone, doraźne, uproszczenia przewidziane przez tzw. ustawę epizodyczną z 1985 r., ułatwienia w odczytywaniu protokołów i kontynuacji rozprawy odroczonej.

W okresie Trzeciej Rzeczypospolitej sytuacja była bardziej skomplikowana. W pierwszych jej latach uwagę doktryny przykuwały problemy wynikające z konieczności doprowadzenia polskiego procesu karnego do zgodności z powszechnymi standardami zgodnego z prawami człowieka procesu. Realia wymiaru sprawiedliwości, charakteryzujące się gwałtownym wzrostem przestępczości i jej poważnymi zmianami strukturalnymi oraz przeciążeniem prokuratur i sądów szybko powiększającym się wpływem spraw karnych, wywołały reakcję praktyków żądających daleko idących uproszczeń procedury. Konflikt między dużą częścią praktyków a przedstawicielami doktryny zaostrzył się w związku z kodyfikacją karną z 1997 r. Pogłębiała go rosnąca niewydolność sądów, które prowadziły bardzo długo postępowania karne. Nie ma jednak żadnych dowodów na to, że kodeks postępowania karnego z 1997 r. przyczynił się do spowolnienia procesów, mimo że znalazły się w nim – pod wpływem właśnie praktyków – pewne przedłużenia terminów instrukcyjnych. Doszło do rozbieżności między przedstawicielami praktyki koncentrującymi uwagę na zagadnienia, praktycyistycznych i szczegółowych a większością doktryny, w której zainteresowaniu pozostawały przede wszystkim zagadnienia ogólne. Faktem jest, że zasada szybkości procesu oraz pragmatyczny postulat szybkiego procesu stały się jednym z najczęstszych tematów w piśmiennictwie oraz motywów zmian ustawodawczych. Potwierdza to nowelizacja kodeksu postępowania karnego z 2003 r., nastawiona na poszukiwanie usprawnień i podnosząca zasadę szybkości procesu do rangi pierwszoplanowych zasad procesowych.

W drugim wątku zajęto się – w ramach badań prawnoporównawczych – bliżej uregulowaniami aktualnego polskiego prawa konstytucyjnego i karnego procesowego. Autorami tego studium byli P. Hofmański, D. Szumiło-Kulczycka i S. Waltoś⁵. Na plan pierwszy wysuwa się oczywiście przywołanie art. 45 ust. 1 Konstytucji, który pod niewątpliwym wpływem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka głosi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki. Ta zasada konstytucyjna stanowi *leitmotiv* wszystkich rozważań w ramach tego projektu. W tych opracowaniach systemowych procesu karnego w Polsce, w których nie traktuje się nakazu szybkiego procedowania jako zasady szybkości procesu,

⁵ P. Hofmański, D. Szumiło-Kulczycka i S. Waltoś, *Przewlekłość procesu karnego w Polsce i środki jej zwalczania* (w:) *Zagubiona szybkość procesu karnego...*, s. 19–80.

podkreśla się jego znaczenie i moc wiążącą w ramach innych zasad, na przykład zasady rzetelnego procesu lub zasady koncentracji. Uszczegółowienie dyrektywy szybkiego procesu nastąpiło w postaci wyodrębnienia 14 ścieżek przyspieszania postępowania, wytyczonych przez polskie ustawodawstwo, a szczególnie przez przepisy kodeksu postępowania karnego, zaczynając od wstępnego filtrowania spraw i wprowadzania terminów czynności procesowych, a kończąc na funkcjonowaniu trybów szczególnych i skardze na przewlekłość postępowania.

Przegląd tych ścieżek pozwolił, obok zaakcentowania dyrektywy prymatu zasady prawdy, na zaproponowanie wielu rozwiązań organizacyjnych, niezależnie od wysuwanych już w piśmiennictwie. Przedstawione zostaną razem z innymi wnioskami wynikającymi z wywiadów oraz rozmów z praktykami.

Osobne miejsce zajęła część studium, w której przeanalizowano model postępowania szczególnych należących do grupy tzw. trybów zredukowanych, a więc postępowania uproszczonego, prywatnoskargowego oraz nakazowego. Z powodów oczywistych nie poddano analizie dogmatycznej postępowania przyspieszonego, ponieważ w czasie powstawania i publikowania książki *Zagubiona szybkość procesu...*, tego trybu w polskim procesie karnym jeszcze nie było.

W trzecim wątku omówiono istotę noweli z 2003 r. i dalszego toku zmian legislacyjnych w dziedzinie procesu karnego w Polsce. Opracowanie na ten temat (autorem jest S. Waltoś⁶) w czasie badań służyło także jako zbiór niezbędnych informacji potrzebnych osobom prowadzącym badania akt sądowych. Po przypomnieniu okoliczności powstawania kodyfikacji karnej z 1997 r., reakcji na nią ze strony części środowiska prawniczego, scharakteryzowana została nowela kodeksu postępowania karnego z 10 stycznia 2003 r., stanowiąca punkt wyjścia do badań empirycznych i statystycznych. Przedstawione zostały dwójakiego rodzaju środki przyspieszające postępowanie, przewidziane przez nowelę: a) oddziałujące bezpośrednio, jak daleko idące uproszczenia postępowania przygotowawczego, konsensualne kończenie procesu, zerwanie z monopolem Poczty Polskiej w doręczeniach, doręczanie za pomocą połączeń faksowych i elektronicznych, przesłuchiwanie świadków na odległość, zniesienie obowiązku zawiadamiania stron o posiedzeniu w postępowaniu nakazowym, wiele ułatwień polegających niestety na powiększeniu rozmiaru i liczby wyjątków od zasady bezpośredniości itd.; b) oddziałujące pośrednio, jak rozszerzenie możliwości przeprowadzania mediacji, ograniczenie obowiązkowej obecności obrońcy, zwiększony rygorizm przy nieobecności oskarżonego i świadków.

W opracowaniu zwrócono także uwagę na dalsze zmiany procedury karnej, jakie nastąpiły po dniu 10 stycznia 2003 r., a szczególnie na reanimację ustawową postępowania przyspieszonego, która budzi zasadnicze zastrzeżenia.

Wreszcie czwarty wątek. Jest nim ciąg rozważań na temat społecznych następstw przewlekłości postępowania. Dr hab. J. Czapska, autorka tych roz-

⁶ Rozdział drugi niniejszej książki.

ważań, podkreśliła, że trzeba rozróżnić następstwa rozciągające się na uczestników postępowania i osoby niezwiązane z postępowaniem. Pierwsze to przede wszystkim indywidualne koszty w postaci straconego czasu, pieniędzy, odczuwanego strachu i innych skutków oraz naruszenie sprawiedliwości proceduralnej. Drugie wyrażają się głównie w spadku zaufania do wymiaru sprawiedliwości i kształtowaniu negatywnych stereotypów społecznych. Przewlekłość pociąga za sobą także obniżoną gotowość zgłaszania przestępstw, wpływa negatywnie na pozycję ofiary przed sądem, ośmiesza wymiar sprawiedliwości. Bardzo duże jest znaczenie sprawiedliwości proceduralnej, gdyż obywatele często pytają nie tylko o wynik procesu, ale o drogę, jaką ten proces przebył, a między innymi, czy toczył się w rozsądnym czasie. Poza tym, tylko sprawnie działający sąd daje obywatelom poczucie bezpieczeństwa. I odwrotnie, powolny wymiar sprawiedliwości powoduje, że w Polsce nie tylko krytycznie oceniają działalność sądów, ale im wręcz nie ufają. Ugruntowuje się przekonanie, że przewlekłość postępowania jest wynikiem korupcji wymiaru sprawiedliwości. Mimo że w ostatnich latach zmniejszyła się liczba spraw przewlekłych, nadal zachodzi potrzeba wielu działań zmierzających do zmiany stanu rzeczy, choćby w postaci wykorzystywania narzędzi sprawiedliwości naprawczej.

d) Konkluzje wynikające z badań empirycznych przeprowadzanych na podstawie analizy akt sądowych

Postępowanie przygotowawcze. Badania w tej części opracowane zostały przez prof. dr hab. Janinę Błachut i mgr. Szymona Majchera. Hipoteza pozytywna założona w czasie przygotowywania badań zakładała, że postępowanie przygotowawcze toczące się według znowelizowanych w 2003 r. przepisów kodeksu postępowania karnego, dzięki jego odformalizowaniu będzie toczyć się znacznie szybciej.

Niestety, nie została ona potwierdzona przez badania. Okazało się bowiem, że zmiana w 2003 r. modelu postępowania przygotowawczego nie do końca spełniła pokładane w niej nadzieje, gdyż czas trwania postępowania przygotowawczego (liczonego od wydania postanowienia o jego wszczęciu do jego zamknięcia) uległ w 2004 r. wydłużeniu. Średnia czasu trwania postępowania przygotowawczego w 2002 r. wynosiła 8,1 miesiąca, co już mogło każdego szokować. Niestety w 2004 r., wbrew wszelkim oczekiwaniom, doszło do drastycznego przedłużenia tego czasu, gdyż średnia wyniosła aż 11,8 miesiąca, czyli postępowanie przygotowawcze wydłużyło się prawie o cztery miesiące i w rezultacie toczyło się przeciętnie prawie przez rok!

Mogło na to wpłynąć kilka przyczyn. Pierwsza polega na rozluźnieniu terminów końcowych dochodzenia. Obecnie dochodzenie należy ukończyć w terminie dwóch, a nie jednego miesiąca (art. 325 i k.p.k.) i bez względu na to, że prokurator nadzorujący może je przedłużyć – jak poprzednio – do trzech miesięcy, wydłużenie czasu podstawowego mogło zachęcić Policję do spowolnienia tempa postępo-

wania. To musiało prowadzić do przekraczania również limitu trzymiesięcznego, skutkiem czego trzeba było obligatoryjnie zamieniać dochodzenia w śledztwa (tego rygoru nie było przed nowelą z 2003 r.). W ten sposób Policja otrzymała *de facto* jeden duży termin sześciomiesięczny (3 miesiące dochodzenia i 3 miesiące śledztwa), w czasie którego tylko dwa razy musi tłumaczyć się z przedłużania się postępowania. Wskazują na to następujące dane: w roku 2004 w porównaniu z rokiem 2002 ośmiokrotnie częściej dochodzenia nie były kończone w ciągu 3 miesięcy i dalsze postępowania trzeba było prowadzić w formie śledztwa. Do zmiany formy postępowania dochodziło w 2002 r. w 10,2% przypadków, a w 2004 r. aż w 68,1% przypadków. Każda zmiana formy postępowania powoduje choćby niewielkie, ale w sumie liczące się przedłużenie postępowania.

Następną przyczyną jest powiększenie się w 2004 r. liczby postępowań, w których potrzebne było poszukiwanie podejrzanego, co oczywiście powodowało także przedłużanie się postępowania przygotowawczego.

Negatywny wpływ na szybkość postępowania, do pewnego stopnia, ma też częstsza w 2004 r. modyfikacja zarzutów, w porównaniu z rokiem 2002, która zawsze powoduje przedłużenie postępowania. Trzeba wówczas przedstawiać na nowo zarzut, a ponownie przesłuchiwać podejrzanego.

Za przyczynę przewleknięcia należy również uznać częstsze zawieszanie postępowania przygotowawczego w 2004 r. (26,7% takich przypadków w porównaniu z rokiem 2002, w którym było ich 20,2%). Istnieje statystycznie istotna zależność między zawieszeniem postępowania a czasem jego trwania.

Do przewlekłości przyczynia się także zły stan etatowy (stale brakuje pełnej obsady etatowej Policji przy równoczesnym rozwijaniu nieporównanie lepiej opłacanej kadry Centralnego Biura Antykorupcyjnego), organizacyjny i logistyczny Policji. Ta sytuacja należy do faktów notoryjnych. W sferze objętej badaniem zaznacza się on wydłużeniem w 2004 r. okresu między popełnieniem czynu a podjęciem pierwszej czynności, mimo że nowela z 2003 r. istotnie ułatwiła dokonywanie tych czynności (protokół zbiorczy), a także nieznaczne wydłużeniem się czasu między popełnieniem czynu a wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania. W takich sprawach dochodzi oczywiście do opóźnienia całego postępowania.

Dają znać tu o sobie nadto pewne paradoksy. Okazało się bowiem, że postępowania, w których podejrzanemu zarzucano więcej czynów, toczyły się szybciej niż postępowania, w których podejrzanemu zarzucano tylko jeden czyn. Innym paradoksem jest zaś częstszy udział biegłego w postępowaniach prowadzonych w 2004 r. (w 2002 r. tylko w 37,4% spraw przeprowadzano dowód z opinii biegłego; w 2004 r. odsetek ten wzrósł do 52,6%). Wbrew oczekiwaniom nie stwierdzono statystycznie istotnego wpływu czasu oczekiwania na opinię na czas trwania postępowania przygotowawczego. Najprawdopodobniej skuteczne było znacznie częstsze niż w 2002 r. dyscyplinowanie biegłych i zakreślanie im terminu słowami „niezwłocznie”. Jeżeli jednak zwróci się uwagę

na znaczny wzrost liczby opinii biegłych w 2004 r., to uzasadnione będzie twierdzenie, że mimo skrócenia okresu oczekiwania na opinię biegłych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich ogólnej liczby, musiało dojść do wydłużenia postępowania przygotowawczego. Po prostu, pojawiała się częściej jeszcze jedna czynność, którą trzeba było wykonać, *ergo*, która musiała kosztować trochę czasu. Również poszukiwania podejrzanych mogły tu zaważyć.

Jak można było się spodziewać, stosowanie tymczasowego aresztowania w 2004 r. przyspieszało bieg postępowania. Również zmiany w kodeksie postępowania karnego dotyczące obligatoryjnego udziału obrońcy spowodowały, że postępowania częściej toczyły się bez ich udziału. W 16,1% spraw w 2004 r. doszło nadto do cofnięcia wyznaczenia obrońcy po uzyskaniu opinii psychiatrycznej, że nie ma wątpliwości co do poczytalności podejrzanego. Stwierdzono przy tym, że postępowania przygotowawcze trwały dłużej w sprawach, w których występował obrońca.

Zauważono także wpływ wprowadzonego nowelą z 2003 r. przepisu art. 304a k.p.k., przewidującego zbiorczy protokół. Dlatego też okres między pierwszą czynnością a wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania w 2004 r. bywał krótszy. Szybciej także w 2004 r. przebiegało przygotowywanie aktu oskarżenia.

Niezbędna jest w tym miejscu informacja, że badaniem akt objęto tylko te sprawy, które znalazły swój finał w sądzie. Poza badaniem pozostały zatem sprawy, w których zapadło postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego lub o jego umorzeniu. Stało się tak dlatego, że celem badania było uzyskanie odpowiedzi na pytanie – jak szybko toczy się postępowanie, do którego odnosi się dyrektywa wyrażona przez art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Poza jej zasięgiem pozostają właśnie sprawy zakończone na etapie postępowania przygotowawczego.

Wynik badania postępowania przygotowawczego musi wywoływać niejednolitą ocenę noweli z 2003 r. Ustalono, że postępowania przygotowawczego jako całego stadium, w sprawach kierowanych do sądu, nie tylko nie udało się przyspieszyć za pomocą nowej legislacji, ale doszło do znacznego jego spowolnienia. Przyspieszone natomiast zostały tylko pewne etapy tego stadium i na ich skrócenie mogła mieć wpływ nowela z 2003 r. Bez usprawnienia organizacji pracy Policji i prokuratury, a zwłaszcza uzupełnienia składu etatowego Policji i zapewnienia jej lepszego wyposażenia oraz większego zdyscyplinowania środkami procesowymi organów postępowania, nie można było w 2004 r. liczyć na radykalną poprawę czasu trwania postępowania przygotowawczego. Nie wiadomo, czy zmiany legislacyjne poczynione w latach 2006 i 2007 wywrą jakiś pozytywny wpływ na szybkość tego stadium.

Badanie akt postępowania sądowego w Krakowie i Katowicach zostało opracowane przez dr. Wojciecha Dadaka i dr. Dobrosławę Szumiło-Kulczycką.

W przeciwieństwie do postępowania przygotowawczego skrócił się czas postępowania sądowego, a więc czas od wniesienia aktu oskarżenia do wydania wyroku przez sąd pierwszej instancji. W próbie z 2002 r. wynosił on średnio 6,4 miesiąca, a z 2004 r. – 4,7 miesiąca. Jest to skok bardzo znaczący w kierunku przyspieszenia postępowania sądowego.

W 2004 r. zwiększył się wyraźnie odsetek spraw kończonych na pierwszej rozprawie oraz zmniejszyła się liczba spraw, które trwały długo, bo aż ponad rok od pierwszej rozprawy.

Nie ma wątpliwości, że następujące zmiany wprowadzone do kodeksu postępowania karnego w 2003 r. wpłynęły na przyspieszenie rozprawy sądowej: a) częściej niż poprzednio prowadzi się rozprawy w trybie uproszczonym dzięki możliwości prowadzenia tego postępowania także w razie wniesienia aktu oskarżenia po ukończonym śledztwie, nie tylko dochodzeniu (zmiana art. 469 k.p.k.); b) przyspieszone zostały te rozprawy, w których sąd zwalnia wyznaczonego wcześniej obrońcę, gdyż biegli uznali, że poczytalność oskarżonego nie budzi wątpliwości (nowy art. 79 § 4 k.p.k.); c) częściej przyjmuje się dobrowolne poddanie karze, czyli prowadzi tzw. rozprawę skróconą (zmiana art. 387 k.p.k.); d) częściej prowadzi się rozprawę w razie nieusprawiedliwionej nieobecności oskarżonego (zmiana art. 377 § 3 i 479 k.p.k.); e) strony składają mniej wniosków dowodowych dzięki częstszemu przyjmowaniu dobrowolnego poddania się karze (art. 387 k.p.k.); f) częstsze stosowanie art. 387 k.p.k. przyczynia się także do rezygnacji dowodów z urzędu; g) znacznie częściej uznaje się dokumenty za ujawnione, rezygnując z ich czasochłonnego odczytywania (zmiana art. 394 § 2 k.p.k.); h) znacznie szybciej kończy się sprawy w postępowaniu przejściowym dzięki szerszemu stosowaniu art. 335 i 345 k.p.k.; i) skasowanie zwrotu sprawy z rozprawy do postępowania przygotowawczego (nowe brzmienie art. 397 k.p.k.) zapobiega rażącemu przedłużaniu postępowaniu, obserwowanemu w 2002 r.

Badanie ujawniło także, że jeżeli w 2002 r. 66,7% spraw było rozpoznawanych na rozprawach prowadzonych z pełnym postępowaniem dowodowym, bez żadnych skrótów, to w 2004 r. aż 2/3 spraw (65,6%) w sądzie pierwszej instancji rozpoznano bez pełnego postępowania dowodowego zarówno na podstawie art. 335 i 345, jak i art. 387 k.p.k. Tak znaczne skracanie postępowania dowodowego musiało prowadzić do przyspieszenia procesu karnego.

Reforma procesu karnego przeprowadzona w 2003 r. niewątpliwie spowodowała znaczne przyspieszenie postępowania przed sądem pierwszej instancji. Badanie wykazało równocześnie, że niezależnie od oddziaływania czynników wykreowanych przez reformę z roku 2003, można odnotować w 2004 r. znaczne zdyscyplinowanie pracy sędziów, a tym samym i dyscypliny procesu. Mniej było spraw, w których przez dłuższy czas nie odbywały się żadne czynności dowodowe, mniej też było rozpraw, które nie odbywały się z powodu niestawiennictwa oskarżonego lub świadka. Zmienia się zatem na korzyść postawa

sędziów oraz sekretariatów i pracowników innych organów, od których zależy tempo procesu.

e) Konfrontacja konkluzji przedstawionych w pkt d) z wynikami wywiadów

Praktycy zapytani w czasie wywiadów o ocenę noweli z 2003 r. nie byli jednomyślni. Tylko 50% adwokatów uznało, że przyczyniła się ona do przyspieszenia postępowania. Policjanci w większości uważali, że cel noweli został spełniony, co musi dziwić, skoro postępowanie przygotowawcze jest jeszcze bardziej przewlekłe. Prawie jednomyślnie pozytywna ocena noweli panuje natomiast wśród prokuratorów.

Warto zaznaczyć, że wśród policjantów panuje opinia, iż dalsze przyspieszenie jest możliwe tylko w razie zdecydowanego osłabienia różnych form nadzoru prokuratorskiego nad ich pracą.

f) Skarga na przewlekłość i jej oblicze statystyczne

Problemem tym – w ramach projektu badawczego – zajmowała się dwukrotnie dr Dobrosława Szumiło-Kulczycka. Najpierw przypatrując się skardze przez pryzmat tylko analizy prawnej⁷, później badając jej funkcjonowanie oraz znaczenie na podstawie danych statystycznych⁸. Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki pojawiła się w polskim prawie, gdy projekt badawczy był już w toku. Mimo to postanowiono rozszerzyć badanie o problematykę tej ustawy, uważając, że nie można poza zakresem badania zjawiska przewlekłości procesu pozostawić tak ważnego instrumentu, jakim jest skarga przewidziana w przytoczonej ustawie.

W analizie jurydycznej, wykonanej gdy jeszcze nie było znane orzecznictwo sądowe i gdy wypowiedzi w doktrynie na temat ustawy były jeszcze bardzo skąpe, Autorka, podkreślając znaczenie tej ustawy – wymuszonej na polskim ustawodawcy przez Europejski Trybunał Praw Człowieka – wypunktowała wiele zastrzeżeń pod jej adresem i wątpliwości. Do najważniejszych należy ograniczenie skargi tylko do postępowania sądowego, niepotrzebne rozciągnięcie jej mocy na postępowanie w sprawach o wykroczenia, nieprecyzyjność określenia zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa, nieuzasadnione prawo sądu rozpoznającego skargę do oceny merytorycznej przebiegu postępowania, niebezpieczeństwo posługiwania się tą skargą w celu przedłużenia postępowania.

W drugim opracowaniu, opartym na powstałym tymczasem orzecznictwie Sądu Najwyższego i danych statystycznych uzyskanych z Ministerstwa Spra-

⁷ D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych* (w:) *Zagubiona szybkość procesu karnego...*, s. 232–255.

⁸ Rozdział trzeci niniejszej książki.

wiedliwości, Autorka zwróciła uwagę na bardzo ścieśniającą wykładnię przepisów tej ustawy, dokonywaną przez Sąd Najwyższy, w wyniku której postępowanie w wyniku skargi uznane zostało za postępowanie jednoinstancyjne, ustaliła się praktyka ograniczania skargi tylko do kwestii przewlekłości aktualnego etapu postępowania głównego, przyjęta została zasada, że rozpoznanie sprawy, gdy wyznaczony już jest bliski termin rozprawy, ma pierwszeństwo przed przekazaniem skargi na przewlekłość oraz że prokurator jest tylko wtedy stroną w tym postępowaniu, gdy sam skutkiem złożenia skargi stał się stroną.

Dane statystyczne uzyskane z Ministerstwa Sprawiedliwości świadczą, że jeżeli w 2005 r. sądy okręgowe i apelacyjne rozpoznały 4473 skargi, to w 2006 r. było ich już znacznie mniej, gdyż tylko 3044. Nieco ponad 20% z nich to skargi na przewlekłość procesu karnego. Przeciętna wysokość orzekanego zadośćuczynienia jest bardzo skromna. Oscylowała około 2000 zł, czyli odpowiadała mniej więcej ówczesnej średniej wynagrodzenia w sferze budżetowej. Czyżby sądy chciały oszczędzać budżet Ministerstwa Sprawiedliwości. Trybunał w Strasburgu zasądzał nieporównanie wyższe zadośćuczynienia.

Bliższe przyjrzenie się powodom orzekania zadośćuczynienia prowadzi do wniosku, że najczęstszą przyczyną ich orzekania są zbyt długie odstępy czasowe między terminami rozpraw, co prowadzi do wniosku, że nowelizacja art. 401 § 2 k.p.k. dokonana w 2003 r. nie była fortunna.

h) Organizacja, obsada personalna i wyposażenie

Rozwiązania organizacyjne warunkujące szybkość postępowania były przedmiotem dociekań wielokrotnie i na wielu płaszczyznach.

W trakcie badania zwrócono na nie uwagę przede wszystkim w czasie zapoznawania się z piśmiennictwem na temat przewlekłości procesu. Stwierdzono, że prawie wszyscy piszący o warunkach szybkiego procesu zgodnie podkreślali znaczenie dobrej organizacji pracy osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości i służbach policyjnych oraz prokuraturze. Bardzo wiele zależy również od sprawności i technologii pracy jednostek organizacyjnych.

Rekonesans w sądach berlińskich, zmierzający do zapoznania się z organizacją pracy i praktycznymi konsekwencjami uregulowań niemieckiej StPO wykazał, że nieznane są tam występujące w Polsce kłopoty z doprowadzaniem oskarżonych pozbawionych wolności. Budynki wszystkich większych sądów w Niemczech, a więc również i dużych rejonowych (Amtsgerichte), połączone są z przyległymi doń aresztami. Doprowadzanie na przesłuchania w prokuraturze i na rozprawy nie wywołuje większych problemów. W Niemczech zorganizowano również – w skali ogólnoniemieckiej – bardzo sprawny transport osób pozbawionych wolności z jednej miejscowości do drugiej. Nie zauważa się także większych trudności z doręczaniem pism procesowych, głównie dzięki sprywatyzowaniu w Niemczech usług pocztowych. Duże znaczenie dla płynności procesu ma także obyczaj uzgadniania przez sędziów, nawet telefonicznie, z prokuratorami i adwoka-

tami dogodnych terminów posiedzeń. Z uwagi zaś na pełny profil apelacyjny postępowania odwoławczego nie spisuje się szczegółowego protokołu rozprawy w części dotyczącej oświadczeń dowodowych w sądzie pierwszej instancji. To bardzo przyspiesza bieg rozprawy. Uderza w Niemczech większe doświadczenie życiowe sędziów, także tzw. sędziów na próbę. Nie występuje tam problem masowego orzekania w sądach rejonowych niedoświadczonych asesorów, którzy niekiedy zwlekają z rozstrzygnięciem, wcześniej obkładając się na wszelki wypadek opiniami biegłych.

Rozmowy w ramach *focus group* z praktykami w Krakowie wykazały także bardzo duże znaczenie rozwiązań organizacyjnych, spośród których wybijała się na plan pierwszy kwestia wyodrębnienia prokuratorów zajmujących się wyłącznie oskarżaniem w sądach.

Dwugłos młodych sędziów, polskiego (G. Kielbasa) i niemieckiego (Th. Heymann), uzupełnia wyniki rekonesansu. Wspólne jest przekonanie obu sędziów, że sprawność postępowania sądowego, a więc i jego szybkość, zależą w dużej mierze od czynnika ludzkiego, w tym wypadku od zaangażowania, doświadczenia i wiedzy sędziów oraz urzędników sądowych. Bardzo duże znaczenie ma informatyczne wyposażenie sądów i sędziów, a także wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, łącznie z odejściem od papierowych akt sprawy. Zdaniem sędziego G. Kielbasy, trzeba zreformować sposób prowadzenia tych akt jeszcze pod innym kątem, a mianowicie usuwając z nich wiele dokumentów, które nawet nie powinny się w nich znajdować ze względów procesowych. Nie jest natomiast przekonany – wbrew często zgłaszanym postulatom – że zwoływanie posiedzeń wstępnych przyczyni się do przyspieszenia procesu. Pożądane jego zdaniem w Polsce jest zreformowanie systemu doręczeń sądowych, między innymi wprowadzenie rutynowego powiadamiania za pomocą Internetu, rozszerzenie katalogu kwestii, jakie można rozstrzygać na posiedzeniach bez udziału stron. Znamienna jest jego opinia, że pod względem organizacyjnym sądy powinny być zarządzane jak podmioty obrotu gospodarczego, a nie jak staromodne urzędy, w których każdy dba o to, aby miał jak najmniej pracy.

Informacje udzielone przez sędziego Th. Heymanna wskazują na nieporównanie lepszą sytuację w sądach niemieckich i potwierdziły wyniki rekonesansu przeprowadzonego w Berlinie. Również i on nie jest przekonany co do konieczności organizowania posiedzeń wstępnych. Postulat zaś zaopatrzenia sądów, Policji i prokuratur w pełny dostęp do wszelkich elektronicznych baz danych i zapewnienia im łączności internetowej jest już spełniony. Powściągliwie natomiast odniósł się do radykalnego pomysłu rozszerzania liczby posiedzeń sądu bez powiadamiania o nich stron.

g) **Wnioski *de lege ferenda***

Mowa tu tylko o tych wnioskach, które zasługują na zgłoszenie zdaniem przeważającej większości osób uczestniczących w projekcie.

Już w pierwszej części raportu z badań, opublikowanej w 2005 r.⁹, wyrażono pogląd, że należy pozwolić ustawodawcy na chwilę „oddechu”. Należało pozwolić praktykom na posługiwanie się znowelizowanymi przepisami w tak długim czasie, który umożliwiłby zebranie doświadczeń w ich stosowaniu i wykształcenie się ich wykładni. Potok nieustannych nowelizacji zawsze obraca się przeciwko porządkowi prawnemu, zagraża jednej z podstawowej wartości państwa prawa, jaką jest bezpieczeństwo prawa. Zapatrywanie to uczestnicy badania po dwóch latach podtrzymują.

Niestety, Minister Sprawiedliwości urzędujący od jesieni 2005 r. do jesieni 2007 r. i jego mentorzy byli innego zdania. W latach 2006 i 2007 posypały się cząstkowe nowelizacje kodeksu postępowania karnego (bliżej rozdział drugi niniejszej książki). Niektóre z nich mogą mieć niewątpliwy wpływ na przyspieszenie postępowania. Można nawet powiedzieć, że niektóre z nich zrealizowały postulaty wysuwane przez uczestników badania prezentowanego w tejże i poprzedzającej ją książce z 2005 r.

Dzięki noweli z 29 marca 2007 r., która weszła w życie w dniu 12 lipca 2007 r., doszło do zmiany właściwości sądów rejonowych i okręgowych; te ostatnie przejęły większość spraw bardzo trudnych. Zrealizowany został postulat wysuwany w środowisku prokuratorskim i policyjnym, aby przedłużanie dochodzenia ponad maksymalny termin trzech miesięcy nie wiązało się z obligatoryjnym przekształcaniem postępowania w śledztwo. Z kolei przywracanie częściowe starego modelu śledztwa prokuratorskiego może spowodować obciążenia prokuratorów, którym nie będą oni w stanie podołać. Nowela zaś kodeksu postępowania karnego z 9 maja 2007 r., która bardzo zaostrzyła kary porządkowe i rozszerzyła zakres środków dyscyplinujących, obejmując nimi także adwokatów i radców prawnych, może mieć duże znaczenie dla powstrzymywania się przed obstrukcją procesową.

Mimo to pewne zmiany w ustawodawstwie w przyszłości będą potrzebne. Propozycje takich zmian zostały jednak ograniczone do najbardziej niezbędnych, takich, których nie zastąpi żadna, nawet kreatywna wykładnia prawa. Sprowadzają się one do następujących propozycji:

1) kompleksowe uregulowanie problematyki odpowiedzialności cywilnej sprawcy przestępstwa, wyrażające się głównie w konsolidacji licznych ścieżek tej odpowiedzialności;

2) przebudowa modelu postępowania apelacyjnego przez zdecydowane ograniczenie kasatoryjności orzeczeń, co przyczyniłoby się znacznie do zmniejszenia liczby spraw przekazywanych do ponownego rozpoznania;

3) realizacji tego postulatów musi jednak towarzyszyć wydobycie Policji z załęci etatowej i logistycznej;

⁹ *Zagubiona szybkość procesu...*, s. 78.

4) rozważenie możliwości legislacyjnego zdyscyplinowania stron procesowych w postępowaniu przejściowym przez zaostrenie konsekwencji procesowych późniejszych wniosków dowodowych, składanych dopiero na rozprawie;

5) skasowanie postępowania przyspieszonego jako całkowicie niesprawdzającego się w praktyce i naruszającego prawo do obrony; w ostateczności można by je ograniczyć tylko do rozpatrywania spraw o przestępstwa popełniane w czasie imprez masowych i naruszania porządku publicznego w miejscach publicznych; z Policji zostałby zdjęty wówczas bardzo kosztowny obowiązek zatrzymywania i przetrzymywania oskarżonych, głównie podejrzanych o przestępstwo z art. 178a k.k., w stosunku do których w znakomitej większości wypadków sąd orzeka później kary wolnościowe; zaoszczędzone środki można by przeznaczyć na prowadzenie postępowania przygotowawczego w innych sprawach;

6) należałoby rozważyć nowelizację art. 401 § 2 k.p.k., skracając okres dopuszczalnej przerwy, i art. 404 § 2 k.p.k., zaosttrzając warunki dopuszczalności prowadzenia w dalszym ciągu rozprawy odroczonej;

7) niezwłocznie trzeba drastycznie ograniczyć przesadnie rozbudowany nadzór prokuratorski nad śledztwem i dochodzeniem, poważnie hamujący bieg postępowania.

Wnioski

1. Przewlekłość procesów pociąga za sobą bardzo poważne następstwa społeczne i narusza interes prawny każdego, kto ma prawo oczekiwać od organów państwa ochrony jego praw. Nadal w społeczeństwie panuje przekonanie, że po biurokracji, zbyt powolna praca organów wymiaru sprawiedliwości jest ich główną wadą¹⁰.

2. Zarówno w polskim prawie, jak i zagranicznych porządkach prawnych przywiązuje się wielką wagę do szybkości procesu sądowego, a w prawie międzynarodowym stała się ona celem egzekwowanym za pomocą jego instrumentów z daleko idącymi reperkusjami na arenie krajowej.

3. W polskim prawie karnym procesowym w ostatnich latach dokonano wiele zmian zmierzających do przyspieszenia procesu. Szczególnie doniosła pod tym względem była nowela kodeksu postępowania karnego, dokonana w dniu 10 stycznia 2003 r.

4. Badania empiryczne wykazały, że nowela z 2003 r. bardzo istotnie przyczyniła się do przyspieszenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, natomiast nie doprowadziła do skrócenia postępowania przygotowawczego, mimo przyspieszenia i uproszczenia kilku istotnych odcinków tego stadium. Niestety w sprawach, które trafiały do sądów, zwiększona przewlekłość postę-

¹⁰ <http://www.cbos.pl>; oceny funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – kwiecień 2007.

powania przygotowawczego w 2004 r., wbrew wszelkim oczekiwaniom, doprowadziła do spowolnienia procesu karnego jako całości. Okazało się, że jeżeli w 2002 r. postępowanie przygotowawcze i sądowe w pierwszej instancji trwało przeciętnie, razem wzięte, 17,7 miesiąca, to w 2004 r. już 19,9 miesiąca. Oznacza to, że nie wystarczy stworzyć mechanizmy prawne, trzeba mieć ludzi do uruchamiania tych mechanizmów.

5. Pierwszoplanowym zadaniem władz odpowiedzialnych za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest nie tyle dokonywanie dalszych zmian w procedurze karnej, nawet tych proponowanych w raporcie, ile podjęcie stosownych, wskazanych w raporcie kroków mających na celu możliwie jak najszybsze uzupełnienie stanu etatowego Policji, szczególnie w działach zajmujących się prowadzeniem postępowań przygotowawczych, zracjonalizowanie nadzoru prokuratorskiego nad postępowaniem przygotowawczym, tak by nie opóźniał postępowania, lepszy dobór personelu, poprawę organizacji ścigania karnego i sądenia oraz wyposażenia logistycznego (w tym informatycznego) Policji, sądów, prokuratury i innych organów. W tej chwili w tej dziedzinie tkwi klucz do przyspieszenia wreszcie procesu karnego.